

Pubblicato il 30/03/2026

N. 00194/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00159/2021 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 159 del 2021, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da  
S. unipersonale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e  
difeso dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia;

***contro***

Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e  
difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria in L'Aquila, via Buccio  
Da Ranallo S. Domenico;

***nei confronti***

F., P.R., non costituiti in giudizio;

***Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:***

per l'annullamento, previa sospensione degli effetti  
- della nota assunta dalla Regione Abruzzo il 19 febbraio 2021 avente ad oggetto  
“convocazione urgente strutture private accreditate”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 23 febbraio 2021, avente ad oggetto “Schema contratto acquisto prestazioni dell’area territoriale annualità 2020-2021 – inoltro”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 2 marzo 2021, avente ad oggetto “Contratti 2020-2021 – Art. 26- Specialistica ambulatoriale- VDCF ore 18,00 del 03/03/2021”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 8 marzo 2021, avente ad oggetto “Contrattazione 2020-2021 Convocazione Strutture Private”, e di ogni altro atto prodromico, consequenziale e, comunque, connesso;

e per la declaratoria dell’obbligo

a carico della Regione Abruzzo di ammettere la ricorrente alla procedura di negoziazione per l’acquisto di prestazioni di fisioterapia intrapresa per l’esercizio 2021;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da S. il 28/2/2022:

A) al ricorso pendente iscritto al n. 159/2021, proposto per l’annullamento, previa sospensione degli effetti

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo il 19 febbraio 2021 avente ad oggetto “convocazione urgente strutture private accreditate”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 23 febbraio 2021, avente ad oggetto “Schema contratto acquisto prestazioni dell’area territoriale annualità 2020-2021 – inoltro”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 2 marzo 2021, avente ad oggetto “Contratti 2020-2021 – Art. 26- Specialistica ambulatoriale- VDCF ore 18,00 del 03/03/2021”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 8 marzo 2021, avente ad oggetto “Contrattazione 2020-2021 Convocazione Strutture Private”, e di ogni altro atto prodromico, consequenziale e, comunque, connesso;

e per la declaratoria dell'obbligo a carico della Regione Abruzzo di ammettere la ricorrente alla procedura di negoziazione per l'acquisto di prestazioni di fisioterapia intrapresa per l'esercizio 2021;

B) al I atto di motivi aggiunti proposto per l'annullamento, previa sospensione degli effetti, della delibera di G.R.A. assunta dalla Regione Abruzzo in data 16 marzo 2021, recante il n. 153/2021, avente ad oggetto “contrattazione 2020 e 2021: definizione linee negoziali per l'acquisto di prestazioni sanitarie da strutture private accreditate – emergenza Covid”, non comunicata alla ricorrente, né pubblicata sul B.U.R.A.;

- della nota prot. RA 0071090/21 assunta il 24 febbraio 2021, avente ad oggetto “Tetti di spesa provvisori per i contratti di acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per le prestazioni dell'area territoriale – anno 2021. Comunicazioni”, non comunicata alla ricorrente;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo il 19 febbraio 2021 avente ad oggetto “convocazione urgente strutture private accreditate”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 23 febbraio 2021, avente ad oggetto “Schema contratto acquisto prestazioni dell'area territoriale annualità 2020-2021 – inoltre”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 2 marzo 2021, avente ad oggetto “Contratti 2020-2021 – Art. 26- Specialistica ambulatoriale- VDCF ore 18,00 del 03/03/2021”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 8 marzo 2021, avente ad oggetto “Contrattazione 2020-2021 Convocazione Strutture Private”, e di ogni altro atto prodromico, consequenziale e, comunque, connesso;

e per la declaratoria dell'obbligo a carico della Regione Abruzzo di ammettere la ricorrente alla procedura di negoziazione per l'acquisto di prestazioni di fisioterapia intrapresa per l'esercizio 2021;

C) al II atto di motivi aggiunti proposto per l'annullamento, *in parte qua*, della delibera assunta in data 4 agosto 2021, recante il n. 510/2021, non comunicata alla ricorrente, avente ad oggetto: “Erogatori privati accreditati per l'assistenza ospedaliera e la specialistica ambulatoriale – provvedimenti in attuazione della DGR n. 153/2021 e della DGR n. 299/2021 – Modifica della DGR 685/2020”, e di ogni altro atto prodromico, consequenziale e, comunque, connesso; e per la declaratoria dell'obbligo a carico della Regione Abruzzo di ammettere la ricorrente alla procedura di negoziazione per l'acquisto di prestazioni di fisioterapia intrapresa per l'esercizio 2021.

nonché per l'esecuzione dell'ordinanza resa dal T.A.R. L'Aquila n. 84/2021.

D) al III atto di motivi aggiunti che si propongono per l'annullamento *in parte qua* della nota prot. n. RA/0021076/22 del 20.01.2022, non comunicata alla ricorrente, avente ad oggetto: “Tetti di spesa provvisori per i contratti di acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per le prestazioni dell'area Ospedaliera e Territoriale - anno 2022. Comunicazioni”, e di ogni altro atto prodromico, consequenziale e, comunque, connesso ancorché non conosciuto; e per la declaratoria dell'obbligo a carico della Regione Abruzzo di ammettere la ricorrente alla procedura di negoziazione per l'acquisto di prestazioni di fisioterapia per l'esercizio 2022.

E) al IV atto di motivi aggiunti che si propongono per l'annullamento *in parte qua* - della delibera di G.R.A. assunta dalla Regione Abruzzo in data 29 dicembre 2021, recante il n. 922/2021, avente ad oggetto “Erogatori Privati accreditati per la rete di specialistica ambulatoriale accreditata stabilimenti fkt, studi di radiologia, case di cura, studi medici branche a visita: Approvazione tetti massimi di spesa e

adempimenti DGR n. 153/2021 – OPGR n. 105/2020 – DGR n. 298/2021”, non comunicata alla ricorrente;

- della nota prot. n. RA/0021076/22 del 20.01.2022, avente ad oggetto: “Tetti di spesa provvisori per i contratti di acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per le prestazioni dell'area Ospedaliera e Territoriale - anno 2022. Comunicazioni”, e di ogni altro atto prodromico, consequenziale e, comunque, connesso ancorché non conosciuto;

e per la declaratoria dell'obbligo

a carico della Regione Abruzzo di ammettere la ricorrente alla procedura di negoziazione per l'acquisto di prestazioni di fisioterapia per l'esercizio 2022.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da S. il 21/10/2022:

A) al ricorso costà pendente iscritto al n. 159/2021, proposto:

per l'annullamento, previa sospensione degli effetti

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo il 19 febbraio 2021 avente ad oggetto “convocazione urgente strutture private accreditate”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 23 febbraio 2021, avente ad oggetto “Schema contratto acquisto prestazioni dell'area territoriale annualità 2020-2021 – inoltre”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 2 marzo 2021, avente ad oggetto “Contratti 2020-2021 – Art. 26- Specialistica ambulatoriale- VDCF ore 18,00 del 03/03/2021”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 8 marzo 2021, avente ad oggetto “Contrattazione 2020-2021 Convocazione Strutture Private”, e di ogni altro atto prodromico, consequenziale e, comunque, connesso;

e per la declaratoria dell'obbligo a carico della Regione Abruzzo di ammettere la ricorrente alla procedura di negoziazione per l'acquisto di prestazioni di fisioterapia intrapresa per l'esercizio 2021;

B) al I atto di motivi aggiunti proposto:

per l'annullamento, previa sospensione degli effetti,

- della delibera di G.R.A. assunta dalla Regione Abruzzo in data 16 marzo 2021, recante il n. 153/2021, avente ad oggetto “contrattazione 2020 e 2021: definizione linee negoziali per l'acquisto di prestazioni sanitarie da strutture private accreditate – emergenza Covid”, non comunicata alla ricorrente, né pubblicata sul B.U.R.A.;

- della nota prot. RA 0071090/21 assunta il 24 febbraio 2021, avente ad oggetto “Tetti di spesa provvisori per i contratti di acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per le prestazioni dell'area territoriale – anno 2021. Comunicazioni”, non comunicata alla ricorrente;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo il 19 febbraio 2021 avente ad oggetto “convocazione urgente strutture private accreditate”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 23 febbraio 2021, avente ad oggetto “Schema contratto acquisto prestazioni dell'area territoriale annualità 2020-2021 – inoltro”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 2 marzo 2021, avente ad oggetto “Contratti 2020-2021 – Art. 26- Specialistica ambulatoriale- VDCF ore 18,00 del 03/03/2021”;

- della nota assunta dalla Regione Abruzzo in data 8 marzo 2021, avente ad oggetto “Contrattazione 2020-2021 Convocazione Strutture Private”, e di ogni altro atto prodromico, consequenziale e, comunque, connesso;

e per la declaratoria dell'obbligo a carico della Regione Abruzzo di ammettere la ricorrente alla procedura di negoziazione per l'acquisto di prestazioni di fisioterapia intrapresa per l'esercizio 2021;

C) al II atto di motivi aggiunti proposto:

per l'annullamento, *in parte qua*,

- della delibera assunta in data 4 agosto 2021, recante il n. 510/2021, non comunicata alla ricorrente, avente ad oggetto: “Erogatori privati accreditati per l'assistenza ospedaliera e la specialistica ambulatoriale – provvedimenti in attuazione della DGR n. 153/2021 e della DGR n. 299/2021 – Modifica della DGR 685/2020”, e di ogni altro atto prodromico, consequenziale e, comunque, connesso;

e per la declaratoria dell'obbligo a carico della Regione Abruzzo di ammettere la ricorrente alla procedura di negoziazione per l'acquisto di prestazioni di fisioterapia intrapresa per l'esercizio 2021.

nonché per l'esecuzione dell'ordinanza resa dal T.A.R. L'Aquila n. 84/2021.

D) al III atto di motivi aggiunti che si propongono:

per l'annullamento *in parte qua*

- della nota prot. n. RA/0021076/22 del 20.01.2022, non comunicata alla ricorrente, avente ad oggetto: “Tetti di spesa provvisori per i contratti di acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per le prestazioni dell'area Ospedaliera e Territoriale - anno 2022. Comunicazioni”, e di ogni altro atto prodromico, consequenziale e, comunque, connesso ancorché non conosciuto;

e per la declaratoria dell'obbligo a carico della Regione Abruzzo di ammettere la ricorrente alla procedura di negoziazione per l'acquisto di prestazioni di fisioterapia per l'esercizio 2022;

E) al IV atto di motivi aggiunti che si propongono:

per l'annullamento *in parte qua*

- della delibera di G.R.A. assunta dalla Regione Abruzzo in data 29 dicembre 2021, recante il n. 922/2021, avente ad oggetto “Erogatori Privati accreditati per la rete di specialistica ambulatoriale accreditata stabilimenti fkt, studi di radiologia, case di cura, studi medici branche a visita: Approvazione tetti massimi di spesa e adempimenti DGR n. 153/2021 – OPGR n. 105/2020 – DGR n. 298/2021”, non comunicata alla ricorrente;

- della nota prot. n. RA/0021076/22 del 20.01.2022, avente ad oggetto: “Tetti di spesa provvisori per i contratti di acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per le prestazioni dell'area Ospedaliera e Territoriale - anno 2022. Comunicazioni”, e di ogni altro atto prodromico, consequenziale e, comunque, connesso ancorché non conosciuto;

e per la declaratoria dell'obbligo a carico della Regione Abruzzo di ammettere la ricorrente alla procedura di negoziazione per l'acquisto di prestazioni di fisioterapia per l'esercizio 2022;

F) al V atto di motivi aggiunti che si propongono:

per l'annullamento *in parte qua*

- della delibera di G.R.A. assunta dalla Regione Abruzzo in data 31.08.2022, recante il n. 500, avente ad oggetto “Erogatori privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale. Approvazione tetti di spesa biennio 2022-2023 ed ulteriori disposizioni”, pubblicata sul BURA ordinario n. 39 del 28.09.2022, unitamente alla nota di trasmissione dell'08 settembre 2022, prot. n. 0326477/22;

- delle note assunte dalla A.S.L. di Pescara in data 19.05.2022, prot. n. 0068805, ed in data 04.07.2022, prot. n. 0083298/22, e dei relativi allegati, richiamati nella DGR n. 500/2022, conosciuti in data 07 ottobre 2022 a seguito di accesso agli atti;

- della nota assunta dalla A.S.L. di Avezzano-Sulmona-L'Aquila del 22.06.2022, prot. n. 0124115, e dei relativi allegati, richiamati nella DGR n. 500/2022, ancorché non conosciuti;

- della nota assunta dalla A.S.L. di Lanciano-Vasto-Chieti del 10.05.2022, prot. n. 28223U22-CH, e dei relativi allegati, richiamati nella DGR n. 500/2022, ancorché non conosciuti;

- della nota assunta dalla A.S.L. di Teramo del 12.05.2022, prot. n. 0063542, e dei relativi allegati, richiamati nella DGR n. 500/2022, ancorché non conosciuti;

e per la declaratoria dell'obbligo a carico della Regione Abruzzo di ammettere la ricorrente alla procedura di negoziazione per l'acquisto di prestazioni di fisioterapia per il biennio 2022-2023.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da S. il 1/2/2023:

per l'annullamento in parte qua della delibera di G.R.A. assunta dalla Regione Abruzzo in data 20 dicembre 2022, recante il n. 806, avente ad oggetto “Contratto per l'acquisto ex art. 8 quinquies D.lgs. n. 502/1992 e ss.mm.ii. di prestazioni sanitarie dell'area specialistica ambulatoriale. Biennio 2022-2023”, comunicata il 22 dicembre 2022, unitamente alla nota di trasmissione del 22 dicembre 2022, prot. n. 0540468/22;

- per quanto occorrer possa, della delibera di G.R.A. assunta dalla Regione Abruzzo in data 16 novembre 2022, recante il n. 684, avente ad oggetto “modifiche introdotte in materia di accordi contrattuali ex art. 8 quinquies del D.lgs. n. 502/1992 e ss.mm.ii. dalla L. n. 118/2022. Disposizioni”, non comunicata alla ricorrente;

e per la declaratoria dell'obbligo

a carico della Regione Abruzzo di ammettere la ricorrente alla contrattazione per l'acquisto di prestazioni di fisioterapia per il biennio 2022-2023.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da S. il 27/9/2023:

per l'annullamento

della delibera di G.R.A. assunta dalla Regione Abruzzo in data 19.06.2023, recante il n. 344, avente ad oggetto “DGR n. 500/2022 ‘Erogatori privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale. Approvazione tetti di spesa biennio 2022-2023 ed ulteriori disposizioni’. Modifica”, nella parte in cui ha nuovamente escluso la ricorrente,

nonché

di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o connesso ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Abruzzo;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria del giorno 13 marzo 2026 il dott. Alfredo Giuseppe Allegretta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 22 marzo 2021 e pervenuto in Segreteria in data 7 maggio 2021, la società S. adiva il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, Sede di Pescara, al fine di ottenere l'annullamento degli atti e provvedimenti meglio indicati in oggetto.

La complessa vicenda processuale in esame trae origine dall'impugnativa proposta dalla società ricorrente avverso una serie di note regionali del febbraio e marzo 2021 con le quali la Regione Abruzzo avviava la procedura di contrattazione per l'acquisto di prestazioni di specialistica ambulatoriale per il biennio 2020-2021.

La ricorrente, che aveva ottenuto l'accreditamento istituzionale per la fisioterapia con DGR n. 488 del 2018 all'esito della procedura pubblica indetta con decreto commissariale n. 41/2016, si vedeva esclusa dalle convocazioni e dalla trasmissione dello schema contrattuale, lamentando a tal riguardo la violazione degli artt. 7 e 8 della L.R. Abruzzo n. 32/2007 e dell'art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502/1992, nonché il difetto di motivazione e l'erronea istruttoria.

Con i primi motivi aggiunti la società estendeva l'impugnazione alla delibera di Giunta regionale n. 153 del 16 marzo 2021, con cui erano stati approvati gli schemi di contratto per le medesime annualità, rilevando che anche tale atto non le era stato

comunicato e che presupponeva una interlocuzione riservata ai soli operatori già contrattualizzati nel 2019.

La Regione Abruzzo, costituendosi in data 7 maggio 2021, con memoria difensiva eccepiva preliminarmente il difetto di competenza della Sezione staccata di Pescara in favore della sede dell'Aquila, attesa la valenza generale degli atti impugnati, e chiedeva l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutte le strutture accreditate, sostenendo che un eventuale accoglimento del ricorso avrebbe comportato una redistribuzione dei tetti di spesa in danno degli altri operatori. Nel merito, la difesa regionale argomentava la legittimità dell'esclusione richiamando la discrezionalità della programmazione sanitaria e la necessità di rispettare l'equilibrio economico-finanziario del Servizio sanitario regionale, in particolare per una Regione in piano di rientro.

Con ordinanza n. 84 del 19 maggio 2021 il TAR Abruzzo, sede dell'Aquila, accoglieva la domanda cautelare e demandava alla Regione un riesame degli atti impugnati, rilevando che la ricorrente era stata accreditata sulla base di un fabbisogno di prestazioni di fisiokinesiterapia che non risultava *prima facie* venuto meno, e che dagli atti non emergevano i criteri imparziali che avevano determinato la scelta di ammettere alla negoziazione solo alcuni soggetti accreditati.

In esecuzione di tale ordinanza la Regione adottava la delibera n. 510 del 4 agosto 2021, con cui trasmetteva lo schema contrattuale approvato con DGR 153/2021 a tutte le strutture accreditate in base al bando DCA 41/2016, ivi comprese quelle non ancora contrattualizzate, ma precisava che tale trasmissione non costituiva rinuncia ai contenziosi in essere, né attribuiva alcun diritto alla contrattualizzazione.

Con il secondo atto di motivi aggiunti, notificato nell'ottobre 2021, la società impugnava la DGR 510/2021, deducendo che la Regione non aveva effettivamente riesaminato gli atti secondo i criteri indicati dal giudice e aveva invece ribadito le proprie posizioni, omettendo peraltro di trasmettere concretamente l'atto alla

ricorrente e rinviando a un successivo provvedimento le determinazioni sulla contrattualizzazione. La ricorrente denunciava altresì la violazione dell'art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502/1992 e dell'art. 8 della L.R. n. 32/2007, nonché il permanere di un'istruttoria carente e di una motivazione assente in ordine ai criteri di selezione degli erogatori da ammettere alla negoziazione.

Nel gennaio 2022 la Regione emanava la nota prot. RA/0021076/22, con cui, al fine di consentire lo svolgimento delle attività nell'anno in corso nelle more della definizione del nuovo atto di programmazione, confermava per il 2022 i tetti di spesa già stabiliti per il 2021, escludendo nuovamente la ricorrente.

Con il terzo atto di motivi aggiunti, notificato il 21 febbraio 2022, la società impugnava tale nota, evidenziando che la proroga dei tetti 2021 – a loro volta derivanti da quelli del 2019 – cristallizzava di fatto l'esclusione della ricorrente anche per il 2022, senza alcuna motivazione e in violazione dei principi di concorrenza e parità di trattamento.

La ricorrente sottolineava come l'Amministrazione continuasse a privilegiare gli operatori già contrattualizzati nel 2019, impedendo l'ingresso ai nuovi accreditati, e richiama giurisprudenza del Consiglio di Stato che stigmatizzava il meccanismo delle proroghe *sine die* e il blocco del mercato a scapito dei c.d. *newcomers*.

Con il quarto atto di motivi aggiunti, notificato il 29 aprile 2022, la società estendeva l'impugnazione alla delibera di Giunta n. 922 del 29 dicembre 2021, con cui la Regione concludeva definitivamente la procedura di negoziazione per il biennio 2020-2021, approvando i tetti massimi di spesa e confermando l'esclusione della ricorrente dall'allegato elenco degli erogatori contrattualizzati.

La ricorrente ribadiva le medesime censure di violazione di legge, difetto di motivazione e illogicità, rilevando che la delibera era stata adottata a esercizio ormai concluso e pubblicata solo nel marzo 2022, e che la Regione, pur avendo trasmesso

lo schema contrattuale a tutti gli accreditati, aveva chiarito che ciò non implicava alcun diritto alla contrattualizzazione.

La società denunciava anche la violazione dell'art. 7, comma 6, della L.R. n. 32/2007, osservando che l'esclusione dalla negoziazione determinava di fatto la sospensione dell'accreditamento, pur in assenza dei presupposti di legge (rifiuto di sottoscrizione o provvedimento comunale di sospensione).

Con il quinto atto di motivi aggiunti la società impugnava la delibera di Giunta n. 500 del 31 agosto 2022, che disciplinava i tetti di spesa per il biennio 2022-2023.

Con tale provvedimento la Regione, pur inserendo la ricorrente nell'elenco delle strutture accreditate (tabella 1), limitava la contrattazione alle sole strutture già contrattualizzate nel biennio 2020-2021 (tabella 2), escludendo di fatto la S. anche per il successivo biennio.

La ricorrente censurava la delibera sotto molteplici profili: la mancata adozione di procedure trasparenti e non discriminatorie, la violazione dell'art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502/1992 e dell'art. 8 della L.R. n. 32/2007, l'assenza di motivazione sui criteri di selezione, l'erroneo richiamo alle note delle ASL che non giustificavano affatto la mancata implementazione dell'offerta, la contraddittorietà con il fabbisogno regionale di strutture di fisiokinesiterapia definito nei decreti commissariali n. 67/2012 e n. 46/2013, e la lesione del principio di concorrenza, in quanto il blocco all'ingresso di nuovi operatori si traduceva in un'illegittima posizione di privilegio per gli operatori storici. La società sottolineava inoltre che la previsione di coinvolgere i nuovi accreditati nei piani di recupero delle liste d'attesa era rimasta inattuata e non poteva compensare l'esclusione dalla contrattazione ordinaria.

Con il sesto atto di motivi aggiunti la società impugnava la delibera di Giunta n. 806 del 20 dicembre 2022, che concludeva il procedimento di negoziazione per il biennio

2022-2023 approvando gli schemi contrattuali e confermando l'esclusione della ricorrente.

La ricorrente estendeva l'impugnazione anche alla delibera n. 684 del 16 novembre 2022, con cui la Regione, pur prendendo atto delle modifiche introdotte dalla legge n. 118/2022 (che aveva aggiunto il comma 1-bis all'art. 8-quinquies, imponendo procedure trasparenti e selettive), demandava all'Agenzia sanitaria regionale la predisposizione della nuova disciplina, nel frattempo confermando la proroga dei contratti in essere.

La società deduceva la violazione dell'art. 8-quinquies, comma 1-bis, sostenendo che la nuova normativa fosse immediatamente precettiva e che la Regione avrebbe dovuto applicare fin da subito i principi di trasparenza e non discriminazione, mentre invece continuava a escludere i nuovi accreditati senza alcuna giustificazione. Ribadiva inoltre che la mancata programmazione dei tetti e le proroghe reiterate costituivano un inadempimento della stessa Amministrazione, che non poteva essere addotto a giustificazione della lesione della concorrenza.

Con il settimo atto di motivi aggiunti la società impugnava la delibera di Giunta n. 344 del 19 giugno 2023, con cui la Regione, modificando la DGR 500/2022, ripartiva il budget attribuito alla s.r.l. L. (già contrattualizzata per la fisiokinesiterapia) anche per l'acquisto di prestazioni di diagnostica per immagini, per un importo di euro 519.179,30, mantenendo invece esclusa la ricorrente.

La società rilevava che la L. si trovava nella medesima situazione della S., in quanto non era stata contrattualizzata per la diagnostica nel biennio 2020-2021; pertanto, l'ammissione della L. per tale branca, pur in assenza di una procedura selettiva, integrava, in tesi, una palese disparità di trattamento.

La ricorrente censurava la delibera per violazione degli artt. 7 e 8 della L.R. n. 32/2007, dell'art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502/1992 e del principio di uguaglianza, nonché per difetto di motivazione e istruttoria, evidenziando che la Regione non

aveva spiegato perché la necessità di garantire i LEA attraverso il recupero delle liste d'attesa non potesse essere soddisfatta anche coinvolgendo la ricorrente, e che il richiamo al Piano regionale per le liste d'attesa era inconferente rispetto alla natura strutturale della ripartizione del budget.

Contestava altresì la tesi regionale secondo cui il tetto di spesa complessivo sarebbe rimasto invariato, osservando che la DGR 500/2022 aveva definito tetti distinti per singola branca specialistica e che la successiva delibera aveva sottratto risorse alla fisiokinesiterapia per destinarle alla diagnostica, modificando così la destinazione originaria a favore di un operatore che non aveva maturato alcuna esperienza in quel settore.

Nella memoria difensiva depositata il 3 febbraio 2026, la Regione Abruzzo, dopo aver ripercorso le varie fasi del contenzioso, si soffermava in particolare sul settimo atto di motivi aggiunti, sostenendo che la DGR 344/2023 non aveva incrementato il tetto complessivo di spesa ma si era limitata a ridistribuire all'interno del medesimo budget già assegnato alla L. con la DGR 500/2022, al fine di garantire i LEA e senza nuovi oneri per il bilancio regionale.

La difesa erariale affermava che la tabella 2 della DGR 500/2022 definiva il tetto di spesa per area di assistenza e non per singole branche, e che pertanto la modifica non integrava alcuna violazione. Quanto al richiamo al Piano di recupero delle liste d'attesa, la Regione osservava che tale piano era finanziato con risorse distinte e non interferiva con i tetti ordinari.

Sotto il profilo normativo, eccepiva che l'art. 8-quinquies, comma 1-bis, introdotto dalla legge n. 118/2022, non era ancora efficace al momento dell'adozione della DGR 344/2023, in quanto il termine per l'adeguamento degli ordinamenti regionali era stato prorogato al 31 marzo 2024.

In ogni caso, la Regione riteneva che la disposizione non fosse applicabile alla mera redistribuzione interna di un budget già assegnato.

La difesa regionale segnalava inoltre che il ricorso e i motivi aggiunti non erano stati notificati a tutte le strutture controinteressate, mentre sarebbe stata necessaria l'integrazione del contraddittorio, atteso che un eventuale accoglimento avrebbe comportato la revisione di tutti i budget attribuiti agli altri erogatori, data la natura di Regione in piano di rientro e i vincoli del decreto-legge n. 95/2012. Infine, la Regione dava atto che con la delibera n. 600 del 16 settembre 2025 la ricorrente era stata finalmente ammessa alla contrattualizzazione per il periodo 1° settembre 2025 – 31 dicembre 2026, e che la Asl di Pescara aveva comunicato l'assenza di contestazioni da parte degli erogatori in ordine alla sottoscrizione del contratto.

Sottolineava che il modello contrattuale approvato con la DGR 600/2025 conteneva all'art. 22 una clausola di salvaguardia che, in caso di sottoscrizione, avrebbe comportato la rinuncia al contenzioso, con conseguente improcedibilità del ricorso. Con la memoria di replica depositata il 20 febbraio 2026, la società ricorrente confutava le eccezioni regionali.

In primo luogo, contestava l'affermazione secondo cui il tetto di spesa per la L. sarebbe rimasto identico, evidenziando che la DGR 500/2022 assegnava alla L. euro 579.959,00 esclusivamente per prestazioni di fisiokinesiterapia, mentre la DGR 344/2023 sottraeva a tale importo la somma di euro 519.179,30 per destinarla a prestazioni di diagnostica per immagini, attività per la quale la L. non era mai stata contrattualizzata negli anni precedenti.

Ribadiva pertanto che si trattava di una nuova ammissione, in palese disparità rispetto alla ricorrente, rimasta esclusa da ogni branca.

Contestava altresì la tesi della definizione complessiva del tetto, producendo stralci delle tabelle che dimostravano come la DGR 500/2022 distinguesse per singola tipologia di struttura (Case di cura, Stabilimenti FKT, Studi di radiologia, Studi medici).

Quanto al Piano liste d'attesa, la ricorrente osservava che proprio la nota della Asl di Pescara del 15 maggio 2023, richiamata nella delibera impugnata, faceva riferimento a quel piano per giustificare la necessità di prestazioni radiologiche, e quindi la Regione non poteva ora sostenere l'estraneità di tale piano alla questione. Sulla normativa sopravvenuta, la società rilevava che al momento dell'adozione della DGR 344/2023 (giugno 2023) non era ancora intervenuta alcuna proroga del termine di adeguamento, e che comunque i principi di trasparenza e parità di trattamento erano immanenti all'ordinamento e dovevano essere rispettati indipendentemente dalle modifiche legislative.

In merito all'eccezione di mancata integrazione del contraddittorio, la ricorrente precisava di aver notificato gli atti alla F. (soggetto giuridico distinto dalla S., nonostante un'assenza di prova sulla comunanza proprietaria) e, per l'ultimo atto, anche alla stessa L.; sosteneva inoltre che, trattandosi di annualità passate, una eventuale rideterminazione dei budget non avrebbe inciso su prestazioni già erogate e remunerate, e che non sussistevano posizioni di controinteresse in senso tecnico. Infine, quanto alla sopravvenuta contrattualizzazione con DGR 600/2025, la ricorrente evidenziava che tale provvedimento riguardava un periodo successivo (2025-2026) e che essa aveva tempestivamente impugnato anche tale delibera (ricorso n. 15/2024 R.G. dinanzi al T.A.R. L'Aquila), senza che le fosse stato trasmesso alcun accordo negoziale da sottoscrivere.

Pertanto, l'interesse alla definizione del presente giudizio permaneva, sia per l'accertamento dell'illegittimità delle esclusioni pregresse, sia ai fini risarcitori.

Concludeva insistendo per l'integrale accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti. All'udienza straordinaria del 13 marzo 2026, sentite le parti come da verbale, la causa veniva definitivamente trattenuta in decisione.

Tutto ciò premesso, il ricorso principale e i sette atti di motivi aggiunti sono infondati e, pertanto, non possono essere accolti.

Sul piano metodologico ed espositivo delle ragioni della decisione, i motivi di gravame verranno trattati congiuntamente stante la loro marcata interrelazione oggettiva, rispetto peraltro ad una fattispecie materiale di significativa complessità in fatto ed in diritto, che esige conseguentemente una trattazione che sia al contempo unitaria e sintetica.

All'apparir del vero, la complessa impalcatura argomentativa eretta dalla società S. si fonda su una precomprensione fallace del sistema di regolazione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e operatori privati nel comparto sanitario, travisando la natura giuridica dell'accREDITAMENTO istituzionale.

Non è possibile, infatti, postulare l'esistenza di un automatismo giuridico tra l'ottenimento dell'idoneità tecnica, sancita dalla DGR n. 488 del 2018, e la pretesa di un'immediata contrattualizzazione ex art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502/1992, atteso che quest'ultima è subordinata all'esercizio del potere programmatico regionale e alla verifica della sua effettiva sostenibilità finanziaria.

L'accREDITAMENTO costituisce esclusivamente un presupposto di idoneità qualitativa, una condizione necessaria ma non sufficiente per l'accesso al finanziamento pubblico, il quale resta ancorato alla definizione del fabbisogno prestazionale e alla correlata fissazione dei tetti di spesa, attività che richiedono un delicato bilanciamento tra la tutela della salute e l'ineludibile esigenza di equilibrio economico del bilancio sanitario regionale.

Da tale angolo visuale, le censure mosse con il ricorso introduttivo avverso le note regionali del febbraio e marzo 2021 risultano prive di fondamento, poiché la mancata convocazione della ricorrente alla procedura di contrattazione per il biennio 2020-2021 non configura alcuna violazione procedimentale, bensì l'estrinsecazione di un criterio di priorità volto a garantire la continuità dei Livelli Essenziali di Assistenza attraverso i soggetti già inseriti nel sistema.

L'Amministrazione ha operato legittimamente nel solco della spesa storica, criterio che, pur essendo oggetto di revisione prospettica, garantisce in via immediata la stabilità del servizio ed evita l'incremento incontrollato del debito sanitario in una Regione sottoposta a Piano di rientro.

Con riguardo al primo atto di motivi aggiunti, l'impugnazione della DGR n. 153/2021 appare parimenti infondata, atteso che lo schema contrattuale ivi approvato riflette la programmazione di un biennio caratterizzato dall'emergenza pandemica, contesto in cui la conservazione degli assetti negoziali preesistenti risponde a un'esigenza di certezza del diritto e di protezione dell'offerta sanitaria consolidata.

L'omessa comunicazione individuale dell'atto non integra alcun vizio di legittimità, trattandosi di un provvedimento di natura generale e programmatica i cui effetti sulla posizione della ricorrente sono meramente riflessi e non attingono a un interesse legittimo differenziato tale da imporre oneri partecipativi individualizzati.

Il secondo atto di motivi aggiunti, focalizzato sulla DGR n. 510/2021, tenta di dimostrare un'elusione del dovere di riesame imposto in sede cautelare, trascurando che, all'atto pratico, l'Amministrazione ha effettivamente riconsiderato la posizione della società, giungendo tuttavia alla motivata conclusione dell'impossibilità di assegnare budget ordinari per la fisiokinesiterapia in assenza di una carenza documentata del fabbisogno.

La mera trasmissione dello schema contrattuale a tutti i soggetti accreditati, operata dalla Regione in esecuzione dell'ordinanza n. 84/2021, non ha generato, né poteva generare, alcuna aspettativa qualificata alla remunerazione, avendo l'Ente esplicitamente chiarito che tale adempimento non costituiva rinuncia alle proprie prerogative di governo della spesa.

Le doglianze del terzo atto di motivi aggiunti contro la nota prot. RA/0021076/22 non colgono nel segno, poiché la proroga tecnica dei tetti di spesa per il 2022

rappresenta una misura gestionale obbligata per scongiurare vuoti assistenziali, e non può essere interpretata come una deliberata volontà di escludere i nuovi operatori o di bloccare il mercato.

Il richiamo alla giurisprudenza sui cosiddetti "*newcomers*" risulta inconferente nel caso di specie, in quanto il principio di concorrenza nel settore sanitario non può essere inteso in senso assoluto, dovendo essere declinato all'interno di un sistema di "mercato amministrato" dove l'accesso è contingentato da parametri oggettivi di programmazione e copertura finanziaria.

L'impugnativa del quarto atto di motivi aggiunti avverso la DGR n. 922/2021 deve essere rigettata, non potendosi ravvisare un vizio di legittimità nella conclusione postuma della procedura di negoziazione per il biennio 2020-2021, che ha avuto il solo scopo di regolarizzare i rapporti pendenti e cristallizzare le obbligazioni finanziarie dell'Ente verso gli erogatori attivi.

L'assunto secondo cui l'esclusione dalla negoziazione equivarrebbe a una sospensione dell'accreditamento ex art. 7 della L.R. n. 32/2007 è giuridicamente inconsistente, poiché l'accreditamento attiene alla qualità della struttura e permane intatto, mentre la contrattualizzazione attiene al rapporto obbligatorio di fornitura, la cui mancata instaurazione non lede l'abilitazione tecnica del privato.

Il quinto e il sesto atto di motivi aggiunti, relativi alle DGR n. 500/2022 e n. 806/2022, sono infondati nella misura in cui contestano la suddivisione tra l'elenco dei soggetti accreditati e quelli effettivamente contrattualizzati, atteso che tale distinzione è l'esito logico di un'istruttoria tecnica che ha rilevato la saturazione dell'offerta per la branca di interesse della ricorrente.

L'invocazione dell'art. 8-*quinquies*, comma 1-bis, del d.lgs. n. 502/1992, introdotto dalla legge n. 118/2022, è inapplicabile *ratione temporis*, essendo intervenuta una proroga legislativa del termine per l'adeguamento dei sistemi regionali al 31 marzo

2024, il che rendeva legittima la prosecuzione delle modalità negoziali ordinarie basate sulla programmazione vigente.

Il settimo atto di motivi aggiunti, incentrato sulla DGR n. 344/2023 e sulla posizione della società L. S.r.l., si basa su un'analisi parziale dei dati contabili e programmatici, non considerando che lo spostamento di risorse verso la diagnostica per immagini operato a favore di tale società non ha costituito un incremento di spesa, né una nuova ammissione al circuito dei rimborsi.

Si è trattato di una mera rimodulazione interna del budget già in godimento all'operatore storico, motivata dalla stringente necessità di abbattere le liste d'attesa in un settore critico e rispondente a obiettivi di salute pubblica preminenti, operazione che non presenta alcun nesso logico o giuridico con la richiesta della ricorrente di ottenere un budget supplementare per prestazioni di fisiokinesiterapia. La pretesa di parità di trattamento con la società L. è pertanto inammissibile, sussistendo una radicale differenza tra la posizione di un operatore già contrattualizzato che rialloca le proprie risorse e quella di un soggetto che aspira a entrare per la prima volta nel riparto del fondo sanitario regionale in assenza di nuovi stanziamenti.

La carenza di motivazione e di istruttoria lamentata dalla S.G.S. è smentita dal contenuto delle note delle Aziende Sanitarie Locali, le quali hanno costantemente monitorato l'andamento della domanda sanitaria confermando l'adeguatezza dell'offerta esistente e la superfluità di ulteriori inserimenti negoziali per le annualità in contestazione.

Le repliche della società in ordine alla natura dei tetti di spesa per branca specialistica non inficiano la legittimità della programmazione regionale, che gode comunque e ad ogni modo di un'ampia discrezionalità nel definire la tipologia di prestazioni da acquistare in base alle priorità del Piano Sanitario e ai tetti macroeconomici fissati a livello ministeriale.

In conclusione, l'intero operato della Regione Abruzzo si palesa come una coerente attuazione dei principi di legalità e buon andamento della Pubblica Amministrazione, finalizzata a coniugare il diritto degli operatori privati con il superiore interesse alla stabilità del sistema sanitario regionale e alla garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza.

Ne consegue la declaratoria di integrale infondatezza del ricorso e dei sette atti di motivi aggiunti ad esso annessi.

Da ultimo, le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo, Sede de L'Aquila, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Condanna la società S. al pagamento delle spese di lite nei confronti della Regione Abruzzo, che liquida in € 24.000,00 (ventiquattromila,00), oltre accessori come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 13 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Alfredo Giuseppe Allegretta, Consigliere, Estensore

Gianluca Amenta, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Alfredo Giuseppe Allegretta**

**IL PRESIDENTE**  
**Germana Panzironi**

IL SEGRETARIO